jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vwgh Erkenntnis 2000/11/15 99/01/0324

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 15.11.2000

Index

L10104 Stadtrecht Oberösterreich;
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);
10/07 Verwaltungsgerichtshof;
20/01 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB);
40/01 Verwaltungsverfahren;

Norm

ABGB §26;
AVG §63;
AVG §8;
AVG §9;
B-VG Art116;
B-VG Art118 Abs5;
Statut Steyr 1992 §69;
VwGG §34 Abs1;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Waldner und die Hofräte Dr. Bachler, Dr. Rigler, Dr. Pelant und Dr. Büsser als Richter, im Beisein des Schriftführers DDDr. Jahn, über die Beschwerde der Bürgerinitiative "Bessere Buslinien für Steyr", vertreten durch Dr. Walter Lanner, Rechtsanwalt in 4402 Steyr, Stadtplatz 29, gegen den Bescheid des Bürgermeisters der Stadt Steyr vom 3. Mai 1999, Zl. Präs-160/99 HG/kre, betreffend Zurückweisung einer Bürgerinitiative, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Die Stadt Steyr hat der Beschwerdeführerin Aufwendungen in der Höhe von S 15.000,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Am 23. April 1999 langte beim Magistrat der Stadt Steyr ein an den Bürgermeister gerichtetes Schreiben, welches nach dem Briefkopf von der "Bürgerinitiative 'Bessere Buslinien für Steyr'" stammt, ein. Dieses Schreiben hat folgenden wesentlichen Inhalt:

"Wir, die unterfertigten Steyrer Bürgerinnen und Bürger, erlauben uns hiermit, eine Bürgerinitiative gemäß § 69 des

Statutes für die Stadt Steyr einzureichen. Entsprechend § 69 Abs. 3 sind hiefür die Formulierung eines entsprechenden Antrages, eine Begründung dazu, die Unterschriften von mindestens 200 Bürgern sowie die Namhaftmachung eines Vertretungsbevollmächtigten nötig.

Als Beilage zu diesem Schreiben finden sich 44 Unterschriftenlisten, die nach den obenstehenden Kriterien erstellt sind. Wir bitten um wohlwollende Kenntnisnahme derselben und ersuchen um die umgehende Einleitung der weiteren im § 69 Abs. 1-8 vorgesehenen Schritte (Anschlag an der Amtstafel, Kundmachung im Amtsblatt der Stadt Steyr - Ausgabe Mai 1999, Auflegung der Eintragungslisten usw.).

Als Vertretungsbevollmächtigten benennen wir Herrn Mag. Christian Frech, geb. am 23.12.1962, A-4400 Steyr, Stadtplatz 2."

Dieses Schreiben ist von dem darin genannten Vertreter sowie von drei weiteren Personen unterfertigt. Gemeinsam mit diesem Schreiben langten insgesamt 44 Listen mit Unterschriften von Gemeindebürgern beim Magistrat der Stadt Steyr ein, welche jeweils folgenden Text enthalten:

"Bürgerinitiative

'Bessere Buslinien für Steyr!!!'

Wir, die unterzeichneten Bürgerinnen und Bürger der Stadt Steyr unterstützen mit unserer Unterschrift die Einleitung einer Bürgerinitiative gemäß § 69 des Stadtstatutes und stellen daher an die zuständigen politischen Organe der Stadt den Antrag, bei der Umsetzung der neuen Buslinien-Konzeption folgende Maßnahmen einfließen zu lassen:

1. Direkte und umsteigefreie Busverbindungen aus den Stadteilen Münichholz, Ennsleite, Tabor, Resthof, Krankenhaus, Neuschönau, Gleink, Christkindl, Waldrandsiedlung und Schlüsselhof auf den Stadtplatz und zurück.

2. Direkte und umsteigefreie Busverbindungen zwischen den Stadtteilen Münichholz, Ennsleite, Tabor, Resthof und Krankenhaus (laut Verkehrskonzept Stickler).

Begründung:

Die derzeit geplante neue Linienführung der städtischen Autobuslinien führt dazu, dass der Stadtplatz mit dem Autobus für den Großteil der Fahrgäste nicht mehr direkt und ohne Umsteigen erreichbar sein wird. Gerade für ältere Menschen und Familien mit Kleinkindern bedeutet dies eine wesentliche Verschlechterung bei Einkäufen, Amtswegen, Arztbesuchen und Erledigungen sonstiger Art. Diese Maßnahme stellt für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt eine unnötige Belastung dar, die sich bei besserer Planung vermeiden ließe und die wir nicht in Kauf nehmen wollen."

Mit Bescheid vom 3. Mai 1999 hat der Bürgermeister der Stadt Steyr im eigenen Wirkungsbereich der Stadt die Bürgerinitiative gemäß § 69 Abs. 4 des Statuts für die Stadt Steyr, LGBl. Nr. 9/1992 (im Folgenden: StS), als unzulässig zurückgewiesen.

Gemäß § 69 Abs. 1 StS müsse das Verlangen einer Bürgerinitiative auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt gerichtet sein. Als formale Erfordernisse verlange § 69 Abs. 3 StS die schriftliche Einbringung des Antrages, die genaue Bezeichnung der Angelegenheit, eine Begründung und die Unterzeichnung von mindestens 200 Bürgern sowie die Bezeichnung eines zur Vertretung der Antragsteller Bevollmächtigten. Die vorliegende Bürgerinitiative sei von insgesamt 277 Personen unterfertigt worden und erfülle auch sonst alle formalen Erfordernisse des § 69 Abs. 3 StS.

Die Verkehrsbetriebe der Stadt Steyr seien ein konzessioniertes Personenkraftverkehrsunternehmen im Sinn des Kraftfahrliniengesetzes 1952. Sie seien eine wirtschaftliche Unternehmung der Stadt Steyr im Sinn der §§ 61 f StS, für welche der Gemeinderat mit Beschluss vom 20. September 1983 ein eigenes Organisationsstatut erlassen habe. Nach diesem Organisationsstatut sei der Gemeinderat u.a. für die Errichtung, Auflassung und jede wesentliche Änderung des Umfanges der Stadtwerke Steyr zuständig. Für die Regelung des inneren Dienstes sei der Magistrat zuständig. Alle übrigen Angelegenheiten fielen in die Zuständigkeit des Stadtsenates und somit nach der Geschäftseinteilung des Stadtsenates in den Zuständigkeitsbereich eines bestimmten Stadtrates. Da die von der Bürgerinitiative begehrte Änderung von Buslinien den Rahmen des inneren Dienstbetriebes übersteige, jedoch nicht den Umfang einer Errichtung, Auflassung oder wesentlichen Änderung des Umfanges der Stadtwerke erreiche, sei dafür das genannte

Mitglied des Stadtsenates zuständig. Der vorliegende Antrag beziehe sich somit nicht auf eine in den Kompetenzbereich des Gemeinderates fallende Angelegenheit, weshalb er gemäß § 69 Abs. 4 StS zurückgewiesen werde.

Dieser Bescheid ist an die "Bürgerinitiative 'Bessere Buslinien für Steyr'" zu Handen des Vertreters Mag. Christian Frech gerichtet.

Über die gegen diesen Bescheid gerichtete Beschwerde hat der Verwaltungsgerichtshof erwogen:

Der hier maßgebliche, mit "Bürgerinitiative" überschriebene § 69 StS hat folgenden Wortlaut:

"(1) Das Recht der Bürgerinitiative umfasst das Verlangen auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt.

(2) Die Bestellung der Organe der Stadt, Personalgelegenheiten, Abgaben, Entgelte (Tarife), die Feststellung des Voranschlages, der Rechnungsbeschluss, die Verleihung des Ehrenbürgerrechtes, behördliche Entscheidungen und Verfügungen sowie Verordnungen können nicht Gegenstand einer Bürgerinitiative sein.

(3) Der Antrag muss schriftlich eingebracht werden, die betreffende Angelegenheit genau bezeichnen, hat eine Begründung zu enthalten und muss von mindestens 200 Bürgern unterschrieben sein. Der Antrag hat ferner die Bezeichnung eines (einer) zur Vertretung der Antragsteller (Antragstellerinnen) Bevollmächtigten (Familien- und Vorname, Geburtsdatum, Wohnadresse) zu enthalten.

(4) Entspricht eine Bürgerinitiative nicht den Erfordernissen nach Abs. 1 bis 3, so hat sie der (die) Bürgermeister (Bürgermeisterin) binnen zwei Wochen mit schriftlichem Bescheid als unzulässig zurückzuweisen.

(5) Entspricht eine Bürgerinitiative den Erfordernissen nach Abs. 1 bis 3, so hat der (die) Bürgermeister (Bürgermeisterin) binnen zwei Wochen die Einbringung der Bürgerinitiative unter Anführung ihres Wortlautes durch öffentlichen Anschlag an der Amtstafel während zweier Wochen sowie überdies in ortsüblicher Weise mit dem Hinweis kundzumachen, dass es allen Bürgern freisteht, sich der Bürgerinitiative binnen vier Wochen vom Tag der Kundmachung an durch Eintragung ihres Familien- und Vornamens, ihres Geburtsdatums, ihrer Wohnadresse und ihrer Unterschrift in die beim Magistrat aufzulegenden Eintragungslisten anzuschließen.

(6) Jeder Antrag gemäß Abs. 1 und 3, dem sich gemäß Abs. 5 weitere 1.000 Bürger angeschlossen haben, ist vom (von der) Bürgermeister (Bürgermeisterin) dem Gemeinderat zur geschäftsordnungsgemäßen Behandlung vorzulegen.

(7) Im übrigen ist die Durchführung der Bürgerinitiative unter sinngemäßer Bedachtnahme auf das O.ö. Bürgerrechtsgesetz durch Verordnung des Gemeinderates mit der Maßgabe zu regeln, dass das Eintragungsverfahren vom (von der) Bürgermeister (Bürgermeisterin) im eigenen Wirkungsbereich der Stadt und das Ermittlungsverfahren von der Stadtwahlbehörde, die nach der O.ö. Kommunalwahlordnung für die Wahl des Gemeinderates eingerichtet ist, durchzuführen ist.

(8) § 55 Abs. 1 des O.ö. Bürgerrechtsgesetzes ist sinngemäß anzuwenden."

Nach dem Gesetz handelt es sich daher bei dem Verlangen auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderates, welches vorliegend gemäß § 69 Abs. 4 StS zurückgewiesen wurde, um eine "Bürgerinitiative". Vorliegend nennt sich die beschwerdeführende Partei, also die das Verlangen stellende Personenmehrheit, selbst "Bürgerinitiative".

Zunächst ist zu untersuchen, ob der als "Bürgerinitiative 'Bessere Buslinien für Steyr'" bezeichneten Beschwerdeführerin Parteifähigkeit zukommt:

Die belangte Behörde hat diese Frage implizit dadurch bejaht, dass sie den angefochtenen Bescheid an diese "Bürgerinitiative" gerichtet hat.

Insoweit die persönliche Rechtsfähigkeit - welche im Bereich des Verfahrensrechts Parteifähigkeit heißt - und Handlungsfähigkeit von Beteiligten in Frage kommt, ist sie von der Behörde, wenn in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, gemäß § 9 AVG nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts zu beurteilen. Die Parteifähigkeit bestimmt sich somit primär nach den Verwaltungsvorschriften. Nur wenn diese keine Bestimmungen enthalten, sind subsidiär die Normen des bürgerlichen Rechts maßgebend (vgl. die bei Walter/Thienel, Verwaltungsverfahrensgesetze I2, E 3 zu § 9 AVG wiedergegebene hg. Rechtsprechung).

Im Bereich des Verwaltungsverfahrens kann also auch Gebilden, denen nach bürgerlichem Recht keine Rechtsfähigkeit zukommt - wie z. B. "Bürgerinitiativen" ohne vereinsmäßige Organisation (vgl. das Urteil des Obersten Gerichtshofes vom 29. Jänner 1993, Zl. 1Ob 617/92) -, Parteifähigkeit und somit eine partielle Rechtsfähigkeit zukommen (Walter/Thienel, a.a.O., Anm. 4 zu § 9 AVG). So normiert etwa § 19 Abs. 4 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, dass im Fall der Unterstützung einer Stellungnahme zu einem Vorhaben durch mindestens 200 Personen, dieser Personengruppe "(Bürgerinitiative)" im Genehmigungs- und Abnahmeverfahren Parteienrechte - inkl. der Berechtigung zur Erhebung einer Beschwerde an einen der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts - zukommen. Weiters normieren etwa die Landesgesetze, dass Jagdgesellschaften, denen als Gesellschaften bürgerlichen Rechts grundsätzlich keine Rechtspersönlichkeit zukommt, in bestimmten Bereichen Rechtspersönlichkeit und damit Parteifähigkeit haben (vgl. die bei Walter/Thienel, a.a.O., E 63 zu § 9 AVG zitierte hg. Judikatur und Zierl, Zur Rechts- und Parteifähigkeit im allgemeinen Verwaltungsverfahren, ÖJZ 1984, S. 113 (123)).

Gemäß § 69 StS handelt es sich bei einer "Bürgerinitiative" um einen von mindestens 200 Personen unterfertigen Antrag auf Beschlussfassung im Gemeinderat. Die Unterfertiger haben einen Vertreter namhaft zu machen. Bei Fehlen der - formellen und materiellen - Voraussetzungen des § 69 Abs. 1 bis Abs. 3 StS ist "die Bürgerinitiative" zurückzuweisen. Die Durchführung der "Bürgerinitiative" ist gemäß § 69 Abs. 7 StS unter Bedachtnahme auf das O.ö. Bürgerrechtsgesetz, LGBl. Nr. 44/1994, durch Verordnung des Gemeinderates zu regeln. Nach § 47 Abs. 1 des O.ö. Bürgerrechtsgesetzes kann der "Zustellungsbevollmächtigte" der Unterzeichner einer - mit der "Bürgerinitiative" gemäß § 69 StS vergleichbaren - "Landesverwaltungs-Initiative" u.a. Einspruch gegen die Feststellung der Gesamtzahl der Unterstützungsunterschriften erheben.

Aus diesen Regelungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber der den Antrag unterzeichnenden Personenmehrheit als solcher Parteistellung im Verfahren gemäß § 69 StS und damit in diesem Bereich Parteifähigkeit (Rechtsfähigkeit) eingeräumt hat. Bei einer "Bürgerinitiative" gemäß § 69 StS handelt es sich nämlich um ein Mittel der direkten Demokratie, dem nur dann Bedeutung zukommen soll, wenn eine größere Anzahl von Personen dahinter steht. Der Antrag muss daher von mindestens 200 - durch einen gemeinsamen Vertreter repräsentierten - Bürgern, die damit mit einheitlichem Willen auftreten, unterschrieben werden. Beim Recht der "Bürgerinitiative" gemäß § 69 StS handelt es sich daher nicht um ein Recht jedes einzelnen Unterzeichners, sondern um das Recht aller Unterzeichner in ihrer Gesamtheit. Daraus folgt, dass auch die Parteienrechte im Verfahren gemäß § 69 StS - insbesondere die hier vorliegende Anfechtung eines Bescheides betreffend die Zurückweisung der "Bürgerinitiative" aus den in § 69 Abs. 1 leg. cit. genannten (inhaltlichen) Gründen - nur der Personenmehrheit als solcher und nicht den einzelnen Personen zukommen soll.

Die belangte Behörde hat daher zu Recht die Parteistellung der den Antrag unterzeichnenden Personenmehrheit, die sich vorliegend "Bürgerinitiative 'Bessere Buslinien für Steyr'" nennt, bejaht.

Die beschwerdeführende Partei ist daher auch zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde berechtigt (vgl. die bei Walter/Thienel, a. a.O., E 238 zu § 8 AVG zitierte hg. Judikatur).

Zur Frage, ob der verwaltungsbehördliche Instanzenzug ausgeschöpft wurde:

Das StS sieht einen Instanzenzug gegen die - im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde ergangene - Entscheidung des Bürgermeisters gemäß § 69 Abs. 4 leg. cit. nicht vor. Da der im Bereich der Bundes- und Landesverwaltung geltende Grundsatz des Bestehens eines Instanzenzuges bis zum obersten in Betracht kommenden Organ (wenn nicht anderes gesetzlich vorgesehen ist) im Bereich der Selbstverwaltung nicht gilt, kommt ein Instanzenzug nur in Betracht, wenn er ausdrücklich gesetzlich geregelt ist (Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht3, 780;

Walter/Thienel, a.a.O., Anm. 8 zu § 63 AVG, 1150;

Mannlicher/Quell, Das Verwaltungsverfahren8, Anm. 4Aa zu § 63 AVG;

vgl. auch Walter/Mayer, Verwaltungsverfahrensrecht7, Rz 510, wonach für den Bereich der Selbstverwaltung kein allgemeiner Grundsatz betreffend einen Instanzenzug abgeleitet werden kann).

Es besteht somit mangels ausdrücklicher Regelung kein Instanzenzug an ein anderes Organ der Stadtgemeinde Steyr gegen den angefochtenen Bescheid. Da gemäß § 74 Abs. 1 StS u.a. in Angelegenheiten der Bürgerinitiative keine Vorstellung zulässig ist und diese Angelegenheiten auch nicht dem unabhängigen Verwaltungssenat zugewiesen sind (Art. 129a Abs. 1 Z. 3 B-VG), ist der angefochtene Bescheid vor dem Verwaltungsgerichtshof bekämpfbar.

Die Beschwerde ist auch inhaltlich berechtigt:

Die Beschwerdeführerin hat nach der unbedenklichen Auffassung beider Parteien die formellen Antragsvoraussetzungen gemäß § 69 Abs. 3 StS erfüllt.

Nach § 1 Abs. 1 des mit Beschluss des Gemeinderates der Stadt Steyr vom 20. September 1983 beschlossenen "Organisationsstatut für die Unternehmungen der Stadt Steyr (Stadtwerke Steyr)" sind die Stadtwerke Steyr, zu denen auch der Verkehrsbetrieb gehört, wirtschaftliche Einrichtungen, die von der Stadt Steyr unmittelbar verwaltet werden. Das von der beschwerdeführenden Partei gestellte Begehren auf Einrichtung von direkten Busverbindungen zwischen bestimmten Stadtteilen bezieht sich unstrittig auf von der Stadt Steyr im Rahmen der Stadtwerke/Verkehrsbetrieb geführte Buslinien. Es handelt sich hiebei um eine - von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu besorgende (Art. 116 Abs. 2 B-VG) - Angelegenheit der Privatwirtschaftsverwaltung. Es liegt keine der in § 69 Abs. 2 StS genannten Angelegenheiten, die nicht Gegenstand einer "Bürgerinitiative" sein können, vor, zumal in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung weder behördliche Entscheidungen und Verfügungen noch die Erlassung von Verordnungen in Betracht kommen. Das Recht der "Bürgerinitiative" umfasst nach § 69 Abs. 1 StS jedoch nur das Verlangen auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderates. Zwischen den Parteien ist strittig, ob dem Gemeinderat die Kompetenz zur Beschlussfassung über die geforderten direkten Busverbindungen zukommt.

Gemäß Art. 118 Abs. 5 B-VG sind der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes (Stadtrates, Stadtsenates) und allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich. Daraus lässt sich ableiten, dass alle Entscheidungen in gemeindlichen Angelegenheiten letztlich vom demokratisch gewählten Gemeinderat zu fällen bzw. zu vertreten sind. Der Gemeinderat hat daher in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches letztlich die Möglichkeit, seiner Meinung zum Durchbruch zu verhelfen, sei es im Instanzenzug, sei es im Weg von Weisungen. Letzteres auch in Fällen, in denen der administrative Instanzenzug nicht zum Gemeinderat geht (vgl. zum Ganzen Walter/Steiner in Fröhler/Oberndorfer, Das österreichische Gemeinderecht, 3.7. S. 13; Neuhofer, Gemeinderecht2, 160). Das Weisungsrecht des Gemeinderates kann durch einfaches Gesetz nicht beschränkt werden (vgl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 14. Dezember 1992, G 117/92, Slg. 13304).

Es kann daher dahinstehen, welches Organ der Stadtgemeinde Steyr nach den Bestimmungen des StS und des auf dessen Grundlage ergangenen Organisationsstatutes für die Unternehmungen der Stadt Steyr zur Änderung der Buslinien im Sinn der "Bürgerinitiative" - bzw. zur Beantragung einer entsprechenden Konzessionsänderung nach dem Kraftfahrliniengesetz 1952, BGBl. Nr. 84/1952 - zuständig ist, weil dem Gemeinderat, selbst wenn er nicht unmittelbar zuständig sein sollte, jedenfalls das Recht zukäme, eine entsprechende Weisung zu erteilen.

Die Bürgerinitiative wollte nach dem gesamten Inhalt des Antrages jedenfalls die Einrichtung direkter Busverbindungen erreichen. Im Hinblick auf die obigen Ausführungen muss dieser Antrag so verstanden werden, dass damit ein Beschluss des Gemeinderates begehrt wird, mit dem - sollte der Gemeinderat nicht selbst zur Änderung der Buslinien zuständig sein - dem zuständigen Organ eine entsprechende Weisung erteilt wird. Die belangte Behörde hat den Antrag der Beschwerdeführerin daher in Verkennung der Rechtslage mangels Kompetenz des Gemeinderates zur Fassung des begehrten Beschlusses zurückgewiesen. Der angefochtene Bescheid war gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben.

Von der beantragten Durchführung einer Verhandlung konnte gemäß § 39 Abs. 1 Z. 6 VwGG abgesehen werden.

Der Spruch über den Aufwandersatz gründet auf den §§ 47 ff VwGG iVm der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994.

Wien, am 15. November 2000

Schlagworte

Mangel der Berechtigung zur Erhebung der Beschwerde mangelnde subjektive Rechtsverletzung Grundsätzliches zur Parteistellung vor dem VwGH Allgemein Mangel der Berechtigung zur Erhebung der Beschwerde mangelnde subjektive Rechtsverletzung Parteienrechte und Beschwerdelegitimation Verwaltungsverfahren Rechtsverletzung des Beschwerdeführers Beschwerdelegitimation bejaht Parteibegriff - Parteienrechte Allgemein diverse Interessen Rechtspersönlichkeit Rechtsfähigkeit Parteifähigkeit Verwaltungsvorschriften vom bürgerlichen Recht abweichend

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:2000:1999010324.X00

Im RIS seit

08.05.2001

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, http://www.vwgh.gv.at

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at